



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Il PIT della Toscana: visione strategico-concertativa versus regolamentazione top-down

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Il PIT della Toscana: visione strategico-concertativa versus regolamentazione top-down / Giuseppe, De Luca. - In: URBANISTICA. - ISSN 0042-1022. - STAMPA. - (2003), pp. 71-84.

Availability:

This version is available at: 2158/1081419 since: 2017-05-12T08:10:24Z

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

URBANISTICA



LV
121
serie storica

Rivista quadrimestrale
maggio-agosto 2003
N. 14 reg. trib. Roma

a four monthly journal
may-august 2003

€ 27,00

INU

145% Art2 con nota 20/04/06 662/06 Poste termi C/P

Dino Borri	Prospettive d'integrazione delle politiche per l'ambiente e il territorio in Europa	4
Carlo Alberto Barbieri	Forme di governo e processi di pianificazione nei territori metropolitani	8
Andy Thornley	Londra: una nuova forma di governo e un nuovo tipo di piano	12
Peter Hall, Elena Besussi, Emanuele Mattutini	Londra, metropoli riluttante	21
Kevin Reid	Istituzioni e strategie per la Grande Londra: un quadro d'insieme	32
Peter Roberts	Strategie e progetti territoriali nel Regno Unito e in Irlanda: un nuovo inizio?	40
Gilles Verpraet	Politiche regionali, territori di progetto e sistemi di governance a Parigi	45
Guy Burgel	Parigi, città globale: governo, governance e territorio istituzionale di progetto	53
a cura di Sandro Fabbro	I nuovi piani territoriali regionali in Italia: approcci, scenari, efficacia	57
Pierluigi Properzi	Sistemi di pianificazione regionale e legislazioni regionali	60
Michele Talia	Pit Marche: la pianificazione regionale alla scoperta della dimensione strategica	65
Angela Pavone	Il Pit della Regione Marche	66
Adriano Poggiali, Andrea Chiarantini	Il Piano di indirizzo territoriale della Toscana	70
Giuseppe De Luca	Il Pit della Toscana: visione strategico-concertativa <i>versus</i> regolamentazione <i>top-down</i>	71
Mariano Sartore	Il Put della Regione Umbria	74
Sandra Camicia	Il Piano urbanistico territoriale dell'Umbria	75
Giuseppe Cinà	Bucarest, una difficile transizione	87
Claudia Lamberti	Il movimento futurista e la città	98
Carlo Lavalle, Niall McCormik, Marjo Kasankö, Luca Demicheli, Jose Barredo	Monitoraggio e previsione delle dinamiche delle aree urbane in Europa	105
Floriana Esposito, Antonietta Lanza, Francesca A. Lisi, Donato Malerba, Vittorio Marengo	Tecnologie per la scoperta di conoscenza per la pianificazione urbana spaziale	112
	Recensioni	121
	Libri ricevuti	123

DIPARTIMENTO DI URBANISTICA E
PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO
BIBLIOTECA
INV. 1003216 N. 429
COLL.

Il Pit della Toscana: visione strategico- concertativa *versus* regolamentazione *top-down*

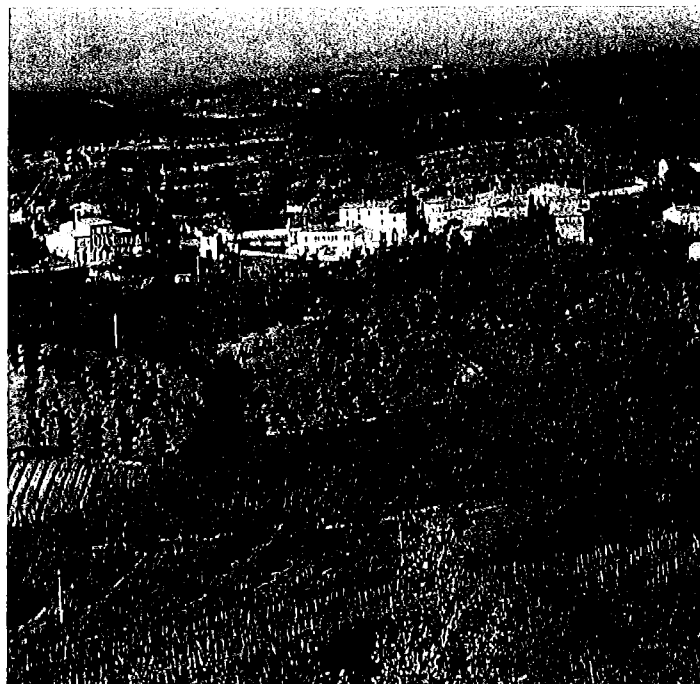
Giuseppe De Luca

Intorno alla metà degli anni '90 la Regione Toscana ha profondamente riorganizzato i modi, i tempi e gli strumenti per il controllo delle trasformazioni territoriali. I punti focali intorno ai quali è ruotata la riorganizzazione sono: il riferimento alla nozione di sostenibilità dello sviluppo territoriale; il mettere in primo piano le risorse del territorio, richiamando indirettamente il principio di precauzione; l'assunzione di responsabilità per tutti gli enti territoriali con l'autoapprovazione degli strumenti urbanistici e territoriali che essi progettano; la concertazione interistituzionale, e in parte sociale, nelle fasi di avvio di qualsiasi processo di pianificazione.

La riorganizzazione è figlia della legge nazionale del 1990 di riforma delle autonomie locali e del relativo dibattito sul decentramento dei poteri, della lunga fase del neoregionalismo concertato che aveva caratterizzato la politica territoriale della Toscana per tutti gli anni '80 nonché delle prime pratiche negoziali che proprio nel primo scorcio degli anni '90 stavano trovando applicazione in Regione.

Della nuova architettura istituzionale messa in atto, lo strumento di livello regionale entro cui trovano riferimento e coesione sia le politiche territoriali sia quelle urbane è il Piano di indirizzo territoriale (Pit).

Nel ridisegno del sistema istituzione del governo del territorio la collocazione del Pit nel punto più alto è stata giustificata con la doppia scelta, operata proprio con la legge regionale 5/95, di: esaltare il ruolo degli enti locali fino ad affidare loro anche l'approva-



zione dei propri strumenti urbanistici; abolire la Commissione regionale tecnico-amministrativa che dal 1972, seppur con sole funzioni di consulenza (per Giunta e Consiglio), aveva sempre valutato e, di fatto, guidato contenuti, modalità e forma della strumentazione urbanistica e territoriale degli enti locali e, per gli atti di natura territoriale, anche della stessa Regione. In assenza di modifiche legislative nazionali, per dare forza a quest'idea di decentramento senza far perdere operatività al ruolo della Regione, l'opzione più praticabile è parsa quella di predisporre centralmente un atto con uno sfondo di programmazione che avesse come finalità quella di rendere espliciti gli obiettivi generali di lungo periodo e le azioni di breve periodo per le politiche territoriali regionali. Obiettivi e azioni organizzati in un piano di indirizzi (da qui il nome dello strumento) in modo da orientare (da qui la sua collocazione apicale rispetto al sistema delle competenze istituzionali), anche in forma prescrittiva, le pianificazioni territoriali e urbanistiche degli enti locali. Il Pit è uno strumento innovativo nel panorama della pianificazione regionale italiana e

più in generale di quella di area vasta, sia come costruzione, sia come forma, sia come contenuto. Rispetto alla tradizione è stato costruito in una serie di conferenze interistituzionali; non ha un apparato conoscitivo e analitico prodotto *ad hoc*; non ha tavole di progetto. È un piano discorsivo, molto prossimo a un atto normativo che posiziona politiche territoriali e urbane nei differenti contesti del territorio regionale attraverso l'elencazione netta ed esplicita di comportamenti, propositi e azioni. Anche la sua forma richiama un atto normativo, confezionato come un testo di legge (1), suddiviso in titoli, capi, sezioni e articoli (in totale 83). L'assenza di un apparato conoscitivo *ad hoc* è spiegabile con la sinergia che il Pit ha avuto con il Piano regionale di sviluppo (Prs), definito in parallelo, che ha permesso la costruzione di una comune interpretazione dello sfondo regionale e della sua dinamica evolutiva e, soprattutto, una comune rappresentazione dei contesti regionali per grandi sistemi areali e sottosistemi territoriali locali. La contestualità non è stata occasionale, ma decisa in un quadro di ridefinizione degli strumenti

Paesaggio agrario toscano: aggregato a forma aperta in località Fontazzi (Siena).

Tuscan rural landscape: aggregate shaped in open form in Fontazzi (Siena).

Nelle pagine seguenti, il sistema insediativo della Toscana; le "quattro" toscane; simulazione zenitale notturna, in bianco i nuovi confini territoriali subregionali (fonte: Regione Toscana, Giunta regionale, Piano di indirizzo territoriale. Le regole e le strategie, a cura di G. De Luca, Firenze 2003).

Opposite pages, settlement system of Tuscany; the "four" Tuscanies, the new assigned boundaries; nocturnal zenithal simulation, in white the new sub-regional assigned boundaries (source: Regione Toscana, Giunta regionale, Piano di indirizzo territoriale. Le regole e le strategie, a cura di G. De Luca, Firenze 2003).

among the institutional actors, in the construction of local development projects.

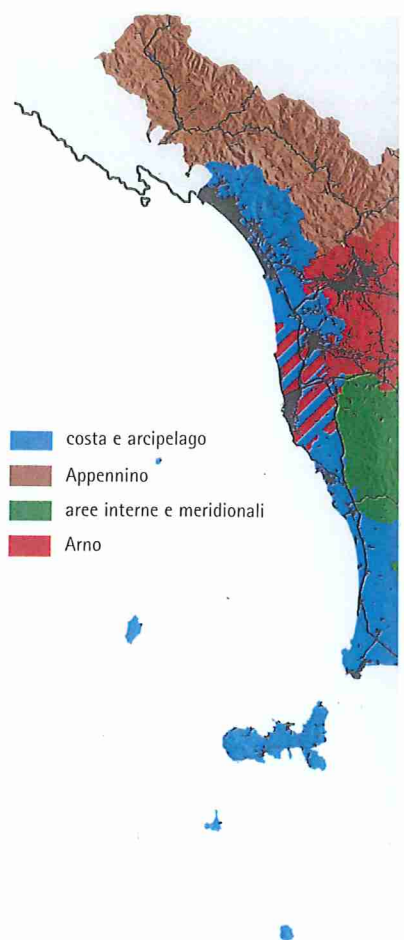
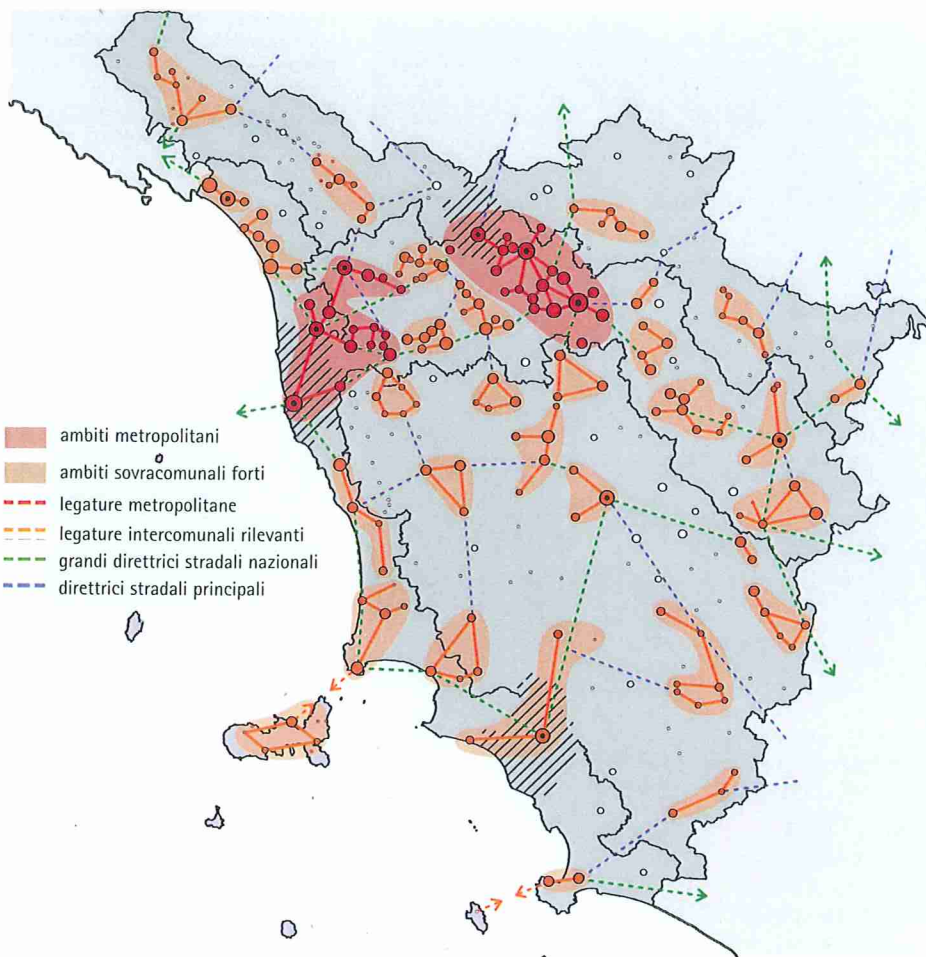
The legislative dimension, in its evolution, has recorded these problems and this maturing of the contents and the processes of territorial planning.

Territory between safeguarding and strategies

At least two phases can be identified that characterise this process, both connected with 'parallel' legislative events, which introduce new vast area planning instruments whose role and whose contents interact in the redefinition of Regional Territorial Plans (PTR).

The first one, which coincides with the implementation of the Regional Landscape Plans (PRP) of Law 431/85, poses the question of the recognitive nature of constraints with the consequence of setting in motion a rethinking of the relations between planning analyses and choices, in a justificatory logic no longer 'within' the instrument, but autonomous and with a scientific basis. From this were to descend the 'institutional' cognitive set-ups taken as the basis for many regional laws and a trans-disciplinary 'territorial' conception which is gaining ground with respect to the holistic conception of the landscape and the scientific conception of the environment.

The second one which, in surmounting the search for the optimal dimensions of planning, assigns, with Law 142/90, to the Provinces a central role in territorial governance, today even more emphasised by Art. 57 of Decree Law 112, and which after an uncertain phase of plans having a 'descriptive'



and 'prescriptive-hierarchical' content, is becoming oriented towards contents that on the one hand are more strategic, and on the other hand aimed at the recomposition of separate safeguards.

It can be thought that the emergence of fresh actors, but above all the specificity of new themes, have contributed towards causing Regional Plans to leave behind a nominalistic and impracticable 'urbanistic' dimension, but this has happened by proposing further uncertainties as to their role and their contents.

If Regional Plans are no longer 'urbanistic' (cfr. S. Fabbro) and therefore their nature tends to put them in a fresh space, largely as yet unexplored, it could be of some interest to interpret these explorative paths also with reference to the evolution of regional legislative frameworks and to a number of questions of institutional 'geography'.

In the quadrant diagram the regional instruments have been placed in relation to their 'form'. The names Plan-Framework often do not coincide with the nature of the instrument, nor with their contents, and these. Too, have been distinguished as: urbanistic, landscape (scenic), structural, of trend, of coordination, of organisation or ref-

operativi regionali inerenti al territorio e ha permesso al Pit di non avere un ruolo derivato rispetto al Prs, ma piuttosto dello stesso livello gerarchico.

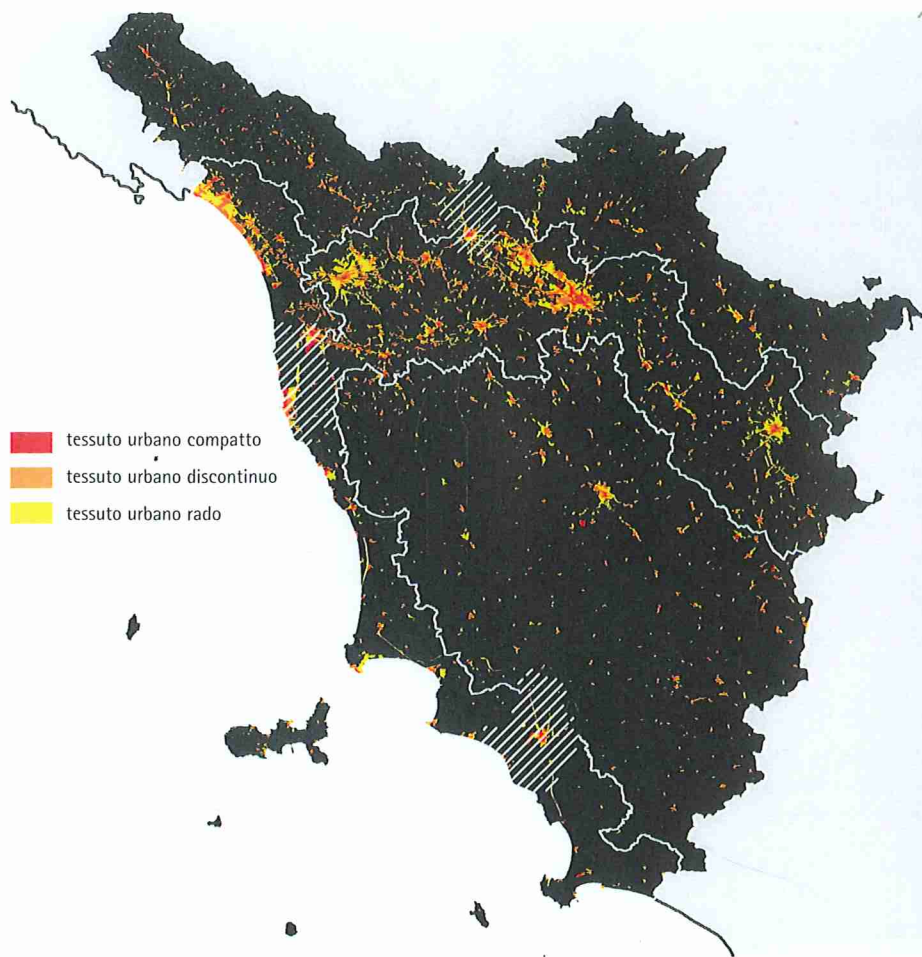
Un atto, quindi, con una propria autonomia tanto che nessuna prescrizione di natura territoriale contenuta in atti regionali settoriali attuativi del Prs è direttamente efficace se non è inserita, a sua volta, nel Pit. Questo crea certamente dei problemi di organizzazione delle azioni istituzionali e di *feed-back* sugli scenari del Pit, ma pone un certo freno alle tradizionali separatezze delle ricadute territoriali generate dai vari interventi settoriali regionali e soprattutto rompe la subordinazione della pianificazione alla programmazione; rimettendo al contempo il territorio, e la sua trasformazione fisica, al centro dell'attenzione dei vari comparti in cui è divisa la macchina regionale. Una novità derivata da questo nuovo modello organizzativo

è la geografia interpretativa, slegata dai confini storico-amministrativi del territorio regionale e affidata, in chiave funzionalista, a nuovi *boundaries*. Infatti, sia i territori provinciali sia quelli di molti comuni rientrano in parte in differenti sistemi areali. Nella logica programmatica del Pit sono proprio questi nuovi *boundaries* che esprimono una sorta di *constituency* territoriale dalla quale, e per la quale, tracciare un sistema organico di raccomandazioni "valoriali" sotto forma di direttive, prescrizioni, azioni per il controllo e la definizione delle trasformazioni territoriali. Le direttive, le prescrizioni e le azioni, salvo quelle di stretta competenza regionale, trovano efficacia attraverso il progressivo adeguamento degli strumenti della pianificazione provinciale e comunale, nonché con il coordinamento delle politiche regionali di settore.

Uno dei punti deboli di questo

orientamento argomentativo del Pit, rispetto ai grandi sistemi areali, è la non chiara derivazione di questi sistemi.

Mentre i sottosistemi territoriali locali sono individuati da approfondite letture socioeconomiche che hanno portato all'identificazione di sistemi economici locali intesi come unità territoriali minime in base alle quali riorientare l'intera "batteria" degli strumenti operativi e di supporto per le politiche di intervento, nonché ambiti territoriali per la valutazione degli effetti dei progetti, i grandi sistemi areali vengono identificati facendo ricorso a criteri di aggregazione empirici e di valore che affondano le radici solo nell'esperienza programmatoria dello sviluppo, senza perdere di vista le caratteristiche morfotopologiche del territorio regionale. Tuttavia, ancorché empirico-cognitivi, hanno la forza della verifica sia di un apposito comitato tecnico-scientifico



sia della concertazione istituzionale. L'innovazione procedurale più interessante, rispetto anche all'approntamento del Prs e degli altri atti regionali, infatti, è il sistema di consultazione tra la Giunta regionale che attiva il procedimento attraverso la predisposizione di un *Documento preliminare di Pit*, il Consiglio regionale e gli altri enti territoriali interessati. Consultazioni organizzate territorialmente in maniera aperta e pubblica da ogni singola provincia tramite apposite *Conferenze di programmazione provinciali*, cui partecipano i Comuni, le Comunità montane, gli altri enti locali ricadenti nell'ambito provinciale, nonché la Giunta regionale. Queste consultazioni provinciali si chiudono con una conferenza di programmazione conclusiva convocata dal Consiglio regionale. È proprio questo procedimento di consultazione esteso che legittima l'atto, dà forza ai suoi argomenti e condivisione

alle sue azioni. Il percorso di formalizzazione della concertazione interistituzionale, però, sembra contrastare con il carattere prescrittivo finale degli indirizzi del Pit e non tiene conto della cosiddetta "area della società civile" che proprio a partire dagli anni '90 sta influenzando sempre più gli orientamenti politici fino a riarticolare l'intera impostazione della cosiddetta "deliberazione democratica" delle istituzioni. Ma questo è un tema non presente nell'intera impalcatura della Lr 5/95.

Con questi sfondi di partenza, il Pit utilizza un approccio, seppur in forma debole, di natura strategica: definisce il quadro conoscitivo entro cui prende corpo il piano e da questo ne fa emergere gli obiettivi generali. Il quadro raccoglie e sistematizza tutti gli atti regionali a valenza territoriale; individua i grandi sistemi areali e i sottosistemi territoriali locali quale riferimento primario per

l'organizzazione delle strategie, articolandole in tre categorie (di programma, locali, funzionali); indica per ogni sistema e per ogni categoria le politiche territoriali e urbane auspicabili; infine definisce le invarianti strutturali del territorio regionale (come ambiti di risorse da tutelare) considerandole come l'incrocio di funzioni e prestazioni a esse associate. Le invarianti strutturali sono riferite poi a tipologie di risorse. Dall'incrocio tra funzioni e prestazioni scaturiscono le azioni programmatiche del Pit articolate in due categorie: le politiche puntuali da osservarsi negli strumenti urbanistici provinciali e comunali; le politiche riferite a ogni grande sistema areale a cui debbono uniformarsi gli strumenti urbanistici degli enti locali.

In fin dei conti si tratta di un piano come compendio sinottico in cui sono state concatenate e, quindi, riposizionate le possibili politiche territoriali e

erence, in relation to the specific denomination and the nature of the instrument as described in regional legislation.

The first quadrant includes Plans having an 'urbanistic' or 'town-planning' content, often linked to important local planning traditions, which transfer this tradition to the broader territorial level, stressing the qualities and limits thereof. Corresponding to this 'urbanistic' nature there is in general a regional neocentrism in which the administrative structures, rather than the political ones, take on a role. The broadening of the contents to take in the themes of the landscape may also be read in this dimension.

The trend lines towards the second and third quadrant represent the two main legislative trends: one towards an easing of the town-planning connotation, but retaining its hierarchical relations, and the other declining the functions of co-ordination, organisational framework, reference trend, etc., also in a rereading of the regional role as per the reformed Title V of the Constitution.

The fourth quadrant, which represents the largely unexplored field of multi-level governance, sees the presence of a number of typologies of instruments, albeit differing one from another (in

Il Piano di indirizzo territoriale della Toscana

Adriano Poggiali, Andrea Chiarantini

La Regione Toscana a metà degli anni '90 vara la Lr 5/95 (Norme per il governo del territorio), che modifica contenuti, modalità e procedure della pianificazione territoriale, attraverso la predisposizione, non più di "semplici" piani urbanistici ma di strumenti complessi di pianificazione elaborati dalla Regione, dalle Province e dai Comuni, che consentono di esercitare organicamente la funzione pubblica orientata al governo del territorio nell'ambito dello sviluppo sostenibile. Nel quadro del rinnovamento degli atti per il governo del territorio operato dalla Lr 5/95, anche i temi della pianificazione di grande scala divengono essenziali, non solo per lo sviluppo sostenibile e la tutela e valorizzazione delle risorse del territorio, ma anche per il rinnovamento del modo di intendere la pianificazione territoriale. Il Piano di indirizzo territoriale (Pit) è l'atto di programmazione con il quale la Regione, in attuazione dell'art. 6 della Lr 5/95 e delle indicazioni del Programma regionale di sviluppo, partecipa al processo di pianificazione del territorio, stabilisce gli orientamenti per la pianificazione degli enti locali e definisce gli obiettivi operativi della propria politica territoriale. Il piano favorisce l'integrazione tra le strutture tecniche degli enti, colloca le politiche settoriali incoraggiandone coordinamento, prescrive e indica comportamenti e propone programmi i cui effetti territoriali sono assunti prima e specificati poi dagli atti di pianificazione di Province e Comuni.

urbane per ogni ambito sistemico del territorio. Così facendo sono stati elencati espliciti giudizi di valore non astratti, legati come sono ad azioni positive, che è ciò che si vuole ottenere, "veicolati" formalmente sotto forma di invarianze territoriali (per i diversi sistemi e sottosistemi). Sono

Territorializza, infine, gli obiettivi di tutte le politiche regionali.

Il Pit si implementa e diviene operativo attraverso l'adeguamento dei livelli di pianificazione provinciale e comunale ai contenuti della normativa. Infatti la verifica di conformità al Pit avviene in fase di approvazione dei piani attraverso lo strumento della Conferenza dei servizi e dell'accordo di pianificazione tra le strutture tecniche e istituzionali della Regione, delle Province e dei Comuni. La disciplina del piano regionale trova poi applicazione prescrittiva nei piani e programmi settoriali regionali che debbono essere adeguati ai contenuti del Pit. Per la prima volta, nell'esperienza della Regione Toscana, lo strumento di pianificazione non è costruito per allocare risorse e funzioni sul territorio, ma per definire le "regole del gioco", individuando e indirizzando le politiche utili a innescare processi di miglioramento delle condizioni dello sviluppo ricercando il miglior equilibrio tra tutela e valorizzazione delle risorse economiche e ambientali e territorio, inteso come risorsa.

Il Pit è formato da un articolato normativo suddiviso in otto titoli e in una serie di allegati.

Il titolo I riguarda il quadro conoscitivo, che contiene il sistema dei dati acquisiti dalla Regione nell'ambito del processo di formazione dei propri atti di pianificazione territoriale.

Il titolo II riguarda l'identificazione dei sistemi territoriali e le tendenze alla trasformazione. Si distinguono i sistemi territoriali di programma rappresentati dalle quattro Toscani (dell'Appennino, dell'Arno, della costa e dell'arcipelago e delle aree interne e meridionali), cioè le macrodiversità terri-

toriali e la definizione della pianificazione territoriale e urbanistica, ma di fornire una griglia strategica (seppur prescrittiva) a monte, nella quale trovare le azioni e le modalità di governo del territorio. Un piano, dunque, che seppur accertato ha un'intenzionalità regolativa dei comportamenti

toriali, nonché i diversi "paesaggi toscani", e i sistemi territoriali locali organizzati per aree omogenee, indispensabili per monitorare gli effetti delle strategie di sviluppo e verificare gli obiettivi dell'organizzazione territoriale. Infine, i sistemi territoriali funzionali, che contribuiscono all'interconnessione dei sistemi e ad attivare e controllare flussi e interrelazioni, sono costituiti dai "capisaldi" delle principali funzioni regionali, alle aree e alle strutture di interesse turistico, ai parchi e alle aree protette, alla rete degli impianti tecnologici, ecc.

La suddivisione sistemica del territorio regionale racchiude la diversità entro i macrosistemi territoriali (le quattro Toscani), utilizzando criteri di aggregazione morfologici, economico-sociali, storico-culturali. In questo modo è possibile prescrivere per ogni ambito strategie, tutele e linee di tendenza secondo un metodo analitico riferito alle principali tipologie di risorse aggregate negli insediamenti urbani, nel territorio rurale e nella rete di infrastrutture per la mobilità.

Il titolo III contiene «la definizione degli obiettivi strategici» delle politiche territoriali. Il piano assume il territorio come risorsa di un governo improntato allo sviluppo sostenibile e definisce gli obiettivi strategici da perseguire nel processo di pianificazione territoriale. Questi riguardano: tutela e valorizzazione degli insediamenti antichi, riqualificazione funzionale e ambientale degli insediamenti consolidati e di recente formazione; valorizzazione delle risorse naturali, del paesaggio e degli insediamenti rurali e delle risorse locali; potenziamento e riqualificazione della rete delle infrastrutture e integrazione fra le

Ed è proprio per recuperare questi aspetti che il Pit è in corso di revisione per rafforzarne il carattere strategico e limitarne la caratterizzazione prescrittiva.

Note

1. Regione Toscana, Giunta Regionale, *Piano di indirizzo territoriale*, Firenze, 2000.

diverse modalità di trasporto in modo da migliorare la mobilità di persone e merci; organica distribuzione e coordinamento delle funzioni definite dalle politiche settoriali; individuazione delle azioni di salvaguardia e difesa del suolo e la sicurezza degli insediamenti, attraverso la prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologico e alluvionali.

Al titolo IV sono definite le invarianze strutturali, con riferimento alle diverse tipologie delle risorse. Per tutti i livelli di piano si dovrà riconoscere ciò che non può variare, pena la perdita di identità territoriale.

Al titolo V sono affrontate «le discipline territoriali» che contengono le prescrizioni generali e operative e le prescrizioni specifiche per i sistemi territoriali di programma.

Gli ultimi titoli riguardano l'avvio della gestione del Pit e trattano della revisione degli atti del Quadro regionale di coordinamento territoriale, cioè la disciplina per la difesa dai fenomeni alluvionali, lo Schema strutturale dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, il Piano regionale integrato dei trasporti, i provvedimenti per la destinazione delle aree ferroviarie, la disciplina sull'uso della fascia costiera, le discipline relative al sistema regionale delle aree protette.

La proposta di Pit è stata adottata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 10 del 12/1/98 e inviata al Consiglio regionale per l'approvazione. Questo, sentito il Comitato tecnico scientifico che, a norma dell'art. 15 della Lr 5/95, si pronuncia sul piano regionale, ha approvato il Pit con delibera n. 12 del 25/1/2000 apportando precisazioni, modifiche e integrazioni.

proprio queste che vengono assunte come guida del comportamento degli enti locali. L'impostazione complessiva del Pit è sistematica e la preoccupazione principale cui sembra tendere il documento è quella di non lasciare alla libera interpretazione degli enti locali le relazioni tra le politiche set-

degli enti locali verso il sistema della pianificazione. Restano tuttavia fuori dalle sue indicazioni le pratiche del partenariato, l'approccio cooperativo e quei programmi di sviluppo locale che stanno modificando radicalmente l'intergovernabilità verticale e le programmazioni orizzontali sul territorio.

ze, 2000. Per una breve descrizione dello strumento rimandiamo al nostro «Il Piano di indirizzo territoriale della Toscana», *Urbanistica Informazioni* n. 172, 2000.

2. L'art. 15 della Lr 5/95 istituisce un comitato tecnico-scientifico, quale organo consultivo del Consiglio e della Giunta regionale, composto da otto membri nominati con criterio interdisciplinare che si pronuncia obbligatoriamente sul Pit e sui suoi aggiornamenti e varianti.

construction of local environments that is participated, voluntary and agreed.

The network of relations formed within the Region has permitted the integration of the general programming and planning instruments, through the verification of the strategies and the objectives of the PIT with the programmes and the projects of the Regional Development Plan, while the intersectoral nature of the actions applied to specific territorial contexts has enabled the investments of the Multi-annual Cost Activity Programme to be controlled.

From the standpoint of integration the Region of Marche realised that there had to be a change in the policies applied to the territory. It was in fact necessary to constantly improve the link between programming and planning, to intercept the places of strategic change, and to involve the territory with all its complexity with the development/improvement of the weak and problem areas.

The *project workshops* appeared to be the main places of advanced study to promote an action of sustainable, concerted development, as privileged observers for a constant verification of government action on the territory. Indeed, they present aspects of singular coincidence, for example, with the PRUST and with the recent Integrated Territorial Programmes.

Applying chronologically the subsequent legislative measures, together with the first experiments carried out in them in the year 2001, in the form of a research workshop for territorial development, they represent the places in which it is today possible to locate new modalities of applying programming to the territory.

**The PIT of Tuscany Region:
a regulatory instrument
for regional policy**
Giuseppe De Luca

In the mid-nineties the Tuscan Regional Government thoroughly re-organized its tools, methods and schedules for monitoring and guiding territorial changes. The focal points of this reorganization are: reference to the concept of sustainable development; placing the area's resources at the fore, indirectly referencing the principle of precaution; assumption of responsibility on the part of all the local authorities that give self-approval both territorial and urban planning tools they develop; and finally, concertation among institutions and the social partners during the launch phase of any planning process.

The reorganization was the child of the

Local authorities reform Act in 1990 and the ensuing debate on the decentralization of powers; of the long phase of concerted neo-regionalism that had characterized Regional Government policy throughout the 80s; and of the early negotiating practices that had begun to be applied during the early 90s in Tuscan area.

The main organic tool of the newly implemented institutional architecture in which both area and urban policies have their references is the PIT (*Piano di indirizzo territoriale*, Regional Orientation Plan for Territory).

Putting the PIT at the apex of the re-designed system of the regional government was justified by a dual decision, implemented through Regional Act no. 5/97. The first was to exalt the role of the local authorities to the point of allowing them to approve their own planning instruments. The second was to abolish the Regional Technical Administrative Commission which since 1972, albeit with 'mere' consulting functions (for the Regional Government and Regional Council), had evaluated and de facto guided the contents, methods and forms both of the local urban and territorial tools, even those of the Regional Government, when it came to area-issues.

Due to the lack of national legislative modifications, in order to give strength to this concept of decentralization, without causing the Regional Government to lose its operational role, the most feasible option seemed to be to that of centrally drafting a planning document whose purpose would be that of clarifying the general and optional long-term goals of the regional area policies. The goals were organized into an orientation plan (hence the name) in order to provide guidance (hence its placement at the apex of the system of institutional responsibilities) in urban and territorial planning for the local authorities.

This plan differs greatly from the others born from past Italian experiences in the realm of regional area planning. It is much closer to a regulatory, albeit territorialized, plan as it clearly lists methods, ideas and actions. Even the way it is structured reflects this decision. It is broken down into chapters, articles, sections and clauses (a total of 83) much like a law. Furthermore, it does not contain ad hoc justifications or planning tables.

One definite innovation was the synergism with the *Piano regionale di sviluppo* (PRS, Regional Development Plan) that was drafted in parallel with the PIT. This allowed the construction of a common interpretation of the regional background and of its developmental dynamics. Above all, it permitted a common representation of the regional contexts for major area

systems and local sub-systems. This full-context approach was not an accident: it was decided within the framework of a redefinition of the regional operating tools relative to the area and allowed the PIT to have a role that was not a derivative of the PRS, since it is on the same hierarchical level. Therefore, it is a document with an autonomy of its own since no regional sector document implemented by the PRS can be effective if it is not, in turn, inserted into the PIT. This obviously creates problems in organizing institutional actions and in development feed-back on the PIT scenarios. But it also puts the brakes, so to speak, on the traditional separateness of territorial impact generated by various regional sector actions, and above all, planning is no longer subordinate to programming. The area and its physical transformation are once again the focus of attention of the various divisions of the Regional Government machine.

One of the innovations of this organizational model is the interpretative geography that has been released from the historical-administrative confines of the regional territory and assigned new boundaries. In fact, both the provincial territories as well as many municipalities belong to different area systems. In the PIT planning logic these new boundaries express a sort of territorial constituency from and for which an organic system of recommendations in the form of directives, requirements, actions for monitoring and defining territorial transformations are issued. Except for those which are the direct responsibility of the regional government, the directives, requirements and actions become effective through the progressive upgrading of the provincial and municipal planning instruments and through coordination of the regional policies for the sector.

One of the weak points of the argumentative aspect of the PIT is the unclear derivation of the major area systems. While the local territorial subsystems are derived from in-depth socio-economic studies that have led to the identification of local economic systems expressed as the minimal territorial unit on the basis of which the entire 'battery' of operational and support tools for action policies as well as the territorial context for the evaluation of the projects' effects are to be reoriented, the large area systems are identified by making recourse to empirical aggregation criteria that have their roots only in development planning experience, without losing sight of the region's morpho-typological features. In any event, they are verified by a dedicated Technical-Scientific Committee and by institutional concertation. The most interesting proce-

dural innovation, also with respect to the PRS, and other regional documents, is, in fact, the consulting system established between the Regional Government that activates the procedure by preparing a Preliminary PIT Document, the Regional Council and the other territorial local authorities. There are also open, public territorial consulting sessions organized by each Province through dedicated Provisional Planning Conferences, in which representatives of the municipal governments, the Mountain Communities, other agencies in the provincial and the Regional Board participate. These provincial consultations conclude with a Final Planning Conference called by the Regional Council. It is precisely this extended consulting procedure that legitimizes the PIT, and gives power to its actions. The process of formalizing the inter-institutional concertations, however, seems to conflict with the strictly recommendatory character of the PIT guidelines and does not take the 'area of civil society' into account. And, since the 90s it is precisely this 'area of civil society' that has been influencing political orientations to the point of re-articulating the entire arrangement of the institutions' 'democratic debates'. However, this topic is totally missing from the framework of Regional Act 5/95.

On this basis, the PIT uses a strategic, albeit weak, procedural approach. It defines the cognitive outline for the plan. The outline collects and systematizes all the regional documents with territorial impact; it identifies the large area systems and the local territorial subsystems as the primary reference for organizing the strategies. It arranges them in three categories (planning, local, functional) and for each system and category; it indicates the most appropriate territorial and local policies. Finally it identifies the structural invariables of the regional territory (such as resources to protect) and considers them the crossroads of the functions and services associated with them. The structural invariables are then related to those of resources. The PIT action plans derive from the intersection of the functions and services, and the PIT divides them into two categories: the policies to be reviewed in the provincial and municipal town-planning instruments; the policies related to each large area system to which the local authorities' town planning instruments have to be adapted. Essentially we have a plan like a synoptic compendium in which the potential territorial and urban strategies for each systemic context of the region's territory have been linked and repositioned. This method has also produced a value system that is not abstract, it is linked to positive actions, the true aim,

vehicled through the invariables specified for the region's various systems and subsystems, and it is this that guides the behavior of the local agencies and authorities.

The overall arrangement of the PIT is systematic and the document's primary concern is not to leave relations among sector policies and the definition of territorial and town planning to the free interpretation of the local authorities, but to give them a grid (of recommendations) in which they can pinpoint both actions and governing methods. Thus, in spite of it is a plan developed with infra-institutional consulting procedures and organized in a strategic vision, it is a regulatory regional instrument. However, its guidelines do not include partnership practices, the cooperative approach and local development programs that are radically changing vertical inter-governability and horizontal planning throughout the territory.

To recover these aspects the Regional Government is actually into revised the document to reinforce a strategic point of view and to decrease the recommendations character.

The Piano di indirizzo territoriale of the Region of Tuscany Adriano Poggiali, Andrea Chiarantini

In the mid-nineties the Tuscan Regional Government approved Regional Act (RA) no. 5/95 (*Rules for governing the territory*) that completely modified the contents, methods and procedures for territorial planning through the preparation of complex planning tools. These were no longer simple urban planning programs; they were developed by the Regional government, the Provinces and Municipalities that agreed to exercise their duties in an organic manner, oriented towards governing the area within the context of sustainable development.

Within the general framework of the upgrading of the governing methods implemented by RA no. 5/95, even the concept of large-scale planning become essential, not only for sustainable development and for the protection and enhancement of a region's resources, but also for the conceptual renewal of the manner of understanding of territorial planning itself. The *Piano di indirizzo territoriale* (PIT) is the document through which the Regional government, in compliance with the RA 5/95 and the guidelines of the Regional Development Plan, participates in the territorial planning process, establishes the planning guidelines for the local authorities and defines the operational goals of its territorial policy.

It is a plan which, as it assumes a spe-

cific desire to cooperate with Provinces and Municipalities, also favors the integration of the authorities' technical organizations, encourages coordination among sector policies, recommends methods and behaviours and proposes programs the effects of which are first assumed and specified in the provincial and municipal planning documents. In essence, it territorializes the objectives of all regional policies.

The PIT is implemented and made operational through the adaptation of provincial and municipal planning levels to the contents of the regulations themselves. In fact, compliance with the PIT is verified during the plan approval phase through the services conference tool and the planning agreement among the technical and institutional organizations of the Regional government, the Provinces and the Municipalities. The discipline of the regional plan is then applied in recommendation form to the regional sector plans that must comply with the PIT.

For the first time in the Tuscan Regional Government's planning history, the planning tool was not created to allocate resources and functions in the territory. Instead, it sets a goal of defining the rules of the game by identifying and guiding those strategic policies that seem most appropriate for triggering processes that will improve the conditions of development as it seeks a better equilibrium between the protection and use of economic resources, the protection and enhancement of environmental resources and of the territory viewed as a resource itself.

Thus, the PIT is a territorial planning instrument consisting of regulations broken down into eight chapters and a series of attachments.

Chapter I concerns the cognitive context that contains the elements of regional awareness concerning the territory. They are represented by the system of data acquired by the region in the context of drafting its territorial planning documents.

Chapter II concerns the identification of territorial systems and transformation trends. They are divided into *territorial planning systems* for the four major areas of Tuscany (the Apennines, the Arno, the Coast and the Archipelago and the inland and southern areas), i.e. the territorial macro-diversities of the region as well as the various 'Tuscan landscapes', and into *local territorial systems* that are set up for homogeneous areas. These are indispensable for monitoring the effects of the development strategies and for verifying the performance objectives of the territorial organization. And finally, it includes the identification of the functional territorial systems

which, contributes to connecting the various local planning systems and implementing and controlling flows and inter-relationships among them, are based on the principles of the main regional functions and services: areas and organizations of interest to tourists, parks and protected areas and places of special scenic interest, the network of technological systems, etc.

The systemic breakdown of the regional territory places diversities within territorial macro-systems, i.e. the four Tuscan areas. It uses specific morphological, economic-social, historical-cultural aggregation criteria. In this way, it is possible to prescribe strategies, safeguards and trend lines for each geographic context according to an analytical method that refers to the main types of resources aggregated in the cities, and urban settlements, in the rural areas and in the network of transportation infrastructures.

Chapter III contains "The definition of strategic goals" for the territorial policies in relation to the above mentioned territorial resources. In considering the territory as a resource for government based on the goal of sustainable development as the reference for all the European Community, national, regional, provincial and municipal policies, it defines the general and specific strategic goals to purpose in the process of territorial planning for: the protection and enhancement of old settlements, the functional and environmental upgrading of consolidated and recently created settlements; the enhancement of natural resources, the landscape, rural settlements and local resources; the strengthening and upgrading of the infrastructure network and the integration of various means of transportation to improve mobility for persons and goods throughout the region; the organic distribution and coordination of services defined by sectorial, health-care, commercial and large-scale retail, waste collection, etc. policies; the identification of actions to protect and defend the land and the safety of human settlements through the prevention of hydro-geological imbalances and floods.

Chapter IV, the regional planning tool, defines the structural invariables of the functions and services associated with them in reference to the various types of resources. What cannot be changed must be recognized at all planning levels in order not to lose the territorial identity.

Chapter V of the regional planning document deals with "territorial disciplines" contain the general and operational recommendations for the entire regional territory and specific recommendations for the territorial planning systems.

The last chapters cover the management of the PIT and the review of the documents of the Regional Territory: Coordination Outline, that is the regulations for defenses against flood the Structural Scheme for the Florence, Prato and Pistoia Metropolitan Area; the Integrated Regional Transportation Plan, the measures for the railroad areas, regulations for the use of the coastal strip, and the regulations for the regional system of protected areas. The PIT proposal was adopted by the Regional Board's resolution no. 10 of 12 January 1998 and submitted to the Regional Council for approval. After having consulted with the Technical Scientific Committee, acting in accordance with the provisions of RA 5/95, that require it to decide on the Regional Plan, approved the PIT with resolution dated 25/1/2000, with the amendments and changes proposed by the Board.

The Piano urbanistico territoriale for the Region of Umbria Sandra Camicia

The *Piano urbanistico territoriale* (PUT) for the Region of Umbria has been formulated on a basically analytical and prescriptive structure. The plan consists of a law divided into seventy-six articles, completed by a set of sixty-nine maps, which contain specific tematisms.

The plan deals with the environment rural spaces, spaces for urban development and for industrial areas, infrastructures (as well as trans-regional areas), all of which have played a fundamental part in community policies during the last decade. Thus, the Region intends to confirm its role as the main interpreter of European policies, and the plan sets out to become a network with which intercept financial aid, by establishing the cognitive and normative framework needed to enable community programmes to be used.

The law of the PUT contains various kinds of operational indications and norms: norms, which are either immediately binding and immediately effective, or general norms, giving guidelines to define the objectives which others will have to follow; intransigent constraints and prohibitions, or norms giving the parameters for town-planning; rules for procedures assigning tasks to secondary plans, which will either identify the criteria and intervention regulations for special areas or themes, or accept or specify, in terms of property, the areas in which the norms can be applied. The entire system of norms and zoning will be applied by means of a process of organised structure: once the norms have